

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Proses formulasi kebijakan publik selalu mempertimbangkan realitas politik yang ada. Apabila realitas politik tersebut dipisahkan dari fokus kajiannya, maka akan menghasilkan kebijakan publik yang tidak sensitif dengan persoalan empiris. Suatu hasil kebijakan publik yang minim akan aspek lapangan tersebut akan memperoleh banyak permasalahan pada tahap berikutnya, yaitu tahap implementasi. Pengimplementasian kebijakan publik juga selalu berkaitan dengan unsur-unsur politik. Menurut pandangan Sidney, dalam proses kebijakan publik, formulasi kebijakan publik merupakan fase paling awal dari fase-fase lainnya.¹ Kebijakan publik yang dibuat akan menunjukkan berhasil atau tidaknya dilihat dari proses formulasi kebijakan. Oleh karena itu, diperlukannya kehati-hatian bagi para pembuat kebijakan (*policy makers*) dalam memformulasikan kebijakan publik tersebut.²

Terdapat catatan penting bahwa formulasi kebijakan publik yang didasarkan pada implementasi dan evaluasi merupakan formulasi kebijakan yang baik. Karena, acap kali *policy makers* menganggap bahwa suatu penjelasan yang mengandung amanat-amanat yang bersifat normatif dan ideal merupakan formulasi kebijakan

¹ Agustino, L. 2020. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* (Edisi revisi ke-2). Bandung, Alfabeta cv. hlm. 95

² *Ibid.* hlm. 96

yang baik, namun malah menghasilkan kebijakan publik yang terlalu idealis dan tidak realistis. Kendati sebenarnya, formulasi kebijakan yang baik adalah suatu amanat yang diperoleh atas kebijaksanaan dalam memahami realitas yang ada serta suatu alternatif pemecahan masalah yang dapat terlaksana dalam realitas tersebut. Meskipun, amanat yang diperoleh relatif kurang presisi dengan norma dan nilai yang diharapkan, namun hal tersebut tidak menjadi persoalan jika amanat atas kebijakan tersebut tepat dengan realitas permasalahan yang terjadi.³

Dalam mewujudkan keadilan sosial di tengah masyarakat yang multikultural, dibutuhkan pembentukan kebijakan publik. Kebijakan publik juga harus mengikutsertakan masyarakat untuk menghasilkan keputusan yang terbaik.⁴ Menurut pandangan James E. Anderson, Thomas R. Dye, serta Moran, Rein, & Goodin, kebijakan publik dipelajari untuk memberikan pengetahuan yang lebih mendalam tentang proses kebijakan. Proses kebijakan itu sendiri adalah rangkaian tahap yang dilakukan untuk memahami fenomena yang meliputi latar belakang masalah, proses penyelesaian masalah, perkembangan masalah setelah diatasi, dan dampak yang muncul pada masyarakat.⁵ Kebijakan politik juga dipelajari untuk memahami apakah setiap peraturan atau kebijakan yang ditetapkan dapat mewujudkan tujuan secara tepat dan untuk memastikan apakah pemerintah selaku pembuat kebijakan telah menghasilkan kebijakan yang sesuai dengan permasalahan sosial yang terjadi.

³ Fadillah, P. 2001. *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik*. Cet-1. Pustaka Pelajar. Jogjakarta. hlm. 49-50.

⁴ Agustino, L. 2020. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* (Edisi revisi ke-2). Bandung, Alfabeta cv. Hlm. 1

⁵ *Ibid.* hlm. 2-3

Leo Agustino juga menuliskan pendapat-pendapat para ahli mengenai definisi kebijakan publik, antara lain: Thomas R. Dye mengatakan kebijakan publik adalah “... *what governments do, why they do it, and what difference it makes.*” Dye juga mengatakan kebijakan publik sebagai “*Anything a government chooses to do or not to do.*” Harold Laswell mendefinisikan kebijakan publik sebagai “... *a project program of goals, values, and practices.*” David Easton menyatakan kebijakan publik sebagai “... *the impact of government activity.*” Easton juga menyatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu ketetapan publik yang diputuskan oleh badan atau pemerintah yang memiliki otoritas dalam sistem politik. Mereka adalah birokrat eksekutif, legislatif, hakim, dan lainnya.⁶

Dalam buku Riant Nugroho yang berjudul *Public Policy: Dinamika Kebijakan - Analisis Kebijakan - Manajemen Kebijakan*, menyatakan bahwa kebijakan publik terus menerus berkaitan dengan dinamika perkembangan politik, ekonomi, sosial, dan kultural wilayah di mana kebijakan tersebut berlaku. Sehingga kebijakan publik juga merefleksikan dinamika negara dan bangsa yang terkait. Dinamika tersebut normal dan umum dari kebijakan publik. Walaupun begitu, yang harus diperhatikan adalah bahwa kebijakan publik bukan hanya komponen politik saja. Apabila kebijakan publik hanya merupakan komponen politik saja, kebijakan publik merupakan komponen dari kekuasaan, kebijakan merupakan komponen dari preferensi kekuasaan. Hal itu akan mengakibatkan terjadinya “kebijakan penguasa”.⁷

⁶ Agustino, L. *Op.Cit.* hlm. 14-15

⁷ Nugroho, R. 2023. *Public Policy 7: Dinamika Kebijakan Publik, Analisis Kebijakan Publik, Manajemen Politik Kebijakan Publik, Etika Kebijakan Publik.* PT Elex Media Komputindo. Hlm. 64-65

Dalam buku tersebut juga dijelaskan bahwa apabila memahami dinamika kebijakan publik, maka dengan itu juga dapat menelaah dinamika kebijakan publik yang cenderung saling pengaruh-mempengaruhi dan saling membentuk terhadap dinamika politik. Dinamika kebijakan publik merefleksikan dinamika politik dari suatu negara. Dinamika kebijakan publik merefleksikan kematangan politik dari suatu bangsa. Oleh karenanya, kematangan politik suatu negara ditunjukkan oleh budaya politik dan dinamika politik menunjukkan budaya politik dari negara tersebut.⁸

Dalam perumusan kebijakan, terdapat beberapa aktor dan institusi yang terlibat. Leo Agustino membagi dua kategori aktor-aktor pada perumusan kebijakan publik, yaitu aktor yang terlibat langsung dalam proses formulasi kebijakan dan aktor yang tidak terlibat dalam proses formulasi kebijakan namun berpartisipasi dalam memberikan masukan dan ikut mempengaruhi proses kebijakan publik. Aktor negara dalam proses formulasi kebijakan adalah pejabat legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Lembaga yudikatif bertugas dalam menyusun atau memformulasikan kebijakan. Lembaga eksekutif berperan sebagai pelaksana kebijakan atau perundang-undangan. Sedangkan, lembaga yudikatif memiliki wewenang dalam mengarahkan kebijakan publik.

Aktor non-negara yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan publik, yaitu kelompok kepentingan dan kelompok penekan, partai politik, media massa, dan masyarakat umum. Kelompok kepentingan dan kelompok penekan memiliki peran penting, yakni memberikan berbagai informasi kepada pejabat publik

⁸ Ibid. Hlm. 69

mengenai dampak yang akan dihasilkan dari suatu usulan kebijakan yang akan diputuskan. Pemerintah juga mendapatkan informasi melalui kelompok kepentingan dan kelompok penekan mengenai keinginan dan kebutuhan masyarakat yang dapat dijadikan suatu formula kebijakan. Partai politik berperan sebagai suatu wadah keterlibatan masyarakat dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan, serta sebagai sebuah media interaktif antara negara dengan masyarakat. Media massa berpengaruh dalam mendorong masyarakat untuk melaksanakan *agenda setting*. Masyarakat umum memiliki pengaruh dalam memberikan suaranya terhadap keputusan-keputusan yang akan ditetapkan dan masyarakat berpartisipasi dalam pemilihan umum.

Pemerintah diharapkan untuk berlaku adil kepada semua masyarakat. Tidak ada satu etnis, suku, agama, dan ras yang diuntungkan dan/atau dirugikan oleh suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tersebut. Oleh sebab itu, dalam pembentukan kebijakan, pemerintah juga harus melibatkan semua perwakilan etnis, suku, agama, dan ras. Di suatu daerah yang mayoritas penduduknya adalah etnis, suku, agama, dan ras tertentu pasti terdapat penduduk minoritas di mana pemerintah daerah tersebut juga harus melibatkan mereka, bukan hanya penduduk mayoritas saja. Menurut Alexander Abe, keikutsertaan masyarakat secara langsung dalam pembentukan kebijakan akan memperoleh beberapa dampak penting, yaitu: pertama, terhindar dari manipulasi kepentingan; kedua, menegaskan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat; ketiga memberi nilai tambah terhadap legitimasi

rumusan perencanaan; keempat, meningkatkan keterampilan dan kesadaran masyarakat.⁹

Pada dasarnya, segala kebijakan publik memiliki tujuan yang hendak diwujudkan dengan maksud dalam penyelenggaraan kebijakan tersebut masyarakat dapat memberikan tanggapan berupa penerimaan ataupun penolakan. Kebijakan publik senantiasa memuat beberapa tujuan, yaitu untuk merancang kebijakan tersebut sebagai kebijakan adil dan seimbang demi menyokong perkembangan kehidupan masyarakat ke arah yang lebih baik.¹⁰ Dalam proses perumusan kebijakan publik terdapat hal-hal yang penting untuk diperhatikan lebih saksama, yakni eksistensi orientasi dan kepentingan para aktor yang berperan sebagai pemangku kebijakan (*stakeholders*) dalam kebijakan yang akan dirancang.

Muncul sebuah pertanyaan, bagaimana keputusan-keputusan dalam suatu kebijakan dibentuk. Dalam konteks tersebut, keputusan dalam suatu kebijakan menyertakan langkah dari para pejabat pemerintah atau lembaga resmi untuk memberikan persetujuan, penolakan, ataupun perombakan atas kebijakan yang dibentuk.¹¹ Pejabat pemerintah merupakan penyelenggara kebijakan yang telah disahkan, sebab faktanya yang menentukan kebijaksanaan negara hanyalah sekelompok elit. Esensinya, kebijaksanaan negara dirancang untuk memenuhi kepentingan para elit tersebut yang akan menyebabkan terjadinya ketidakpedulian terhadap tuntutan dan kepentingan yang diajukan oleh masyarakat banyak. Namun,

⁹ Mifta Farid, Antikowati, & Rosita Indrayati. 2017. *Kewenangan Pemerintah Daerah dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Potensi Daerah*. E-Journal Lentera Hukum, University of Jember, Volume 4, Issue 2. hlm. 95-108

¹⁰ Muhlis Madani. 2010. *Dimensi Interaksi Aktor Dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*. Jakarta: Graha Ilmu. hlm. 25

¹¹ Winarno, Budi. 2008. *Kebijakan Publik*. Jakarta: PT. Buku Kita. hlm. 53.

tak dapat disangkal bahwa di Indonesia, pemerintah memiliki kuasa atas segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara yang acapkali melahirkan kebijakan-kebijakan yang hanya bertumpu pada kepentingan sekelompok elit yang sama sekali tidak bersimpati kepada masyarakat terlebih menciptakan kesejahteraan di tengah-tengah masyarakat.

Dalam proses formulasi kebijakan juga cenderung ditunggangi oleh kepentingan-kepentingan politik yang dapat menjamin kelangsungan kepentingan golongan tertentu. Dengan demikian, kebijakan yang dirancang oleh pemerintah tersebut tidak memiliki dampak apa pun kepada masyarakat serta menyebabkan kehancuran struktur demokrasi. Pada dasarnya demokrasi bertujuan untuk mewujudkan kepentingan seluruh masyarakat serta menyejahterakan kehidupan bangsa dan negara. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa fakta di lapangan mengatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu konseptual, samar, tidak jelas, dan tidak relevan dengan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam kehidupan sehari-hari. Hal tersebut semakin meyakinkan bahwa apabila berkaitan dengan kebijakan publik sebagai suatu keputusan ataupun langkah-langkah yang diambil oleh pejabat-pejabat negara adalah tidak tepat.¹²

Pada masa sekarang ini, istilah kebijakan umumnya digunakan sebagai gambaran aktivitas atau tindakan yang dilakukan oleh para aktor, lembaga pemerintah, dan juga sikap negara secara umum, dapat diketahui apabila konsep kebijakan sendiri berimplikasi kepada pengaruh politik.¹³ Hal tersebut

¹² Wahab, S. A. 2021. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi Ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Bumi Aksara. hlm. 1.

¹³ *Ibid.* hlm. 9-10

menyebabkan terjadinya kelambatan pelaksanaan dalam perubahan dan pembaharuan kebijaksanaan negara serta para elit menafsirkan kembali nilai-nilai kebijakan tersebut. Kebijaksanaan negara kerap dilakukan perbaikan namun jarang terjadi perubahan, dan jika pun terjadi hal tersebut dilakukan semata-mata apabila muncul fenomena-fenomena yang dapat memberikan ancaman terhadap sistem politik serta untuk memberikan perlindungan berkenaan dengan sistem kedudukan para pejabat birokrasi.¹⁴

Kebijakan publik bisa dilihat melalui berbagai sudut pandang, namun fenomena atau permasalahan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat merupakan permasalahan atau fenomena yang berlangsung secara alami lewat proses dinamika sosial. Maka dibutuhkannya suatu acuan untuk melahirkan suatu kebijakan dengan cara itulah kebijakan dapat digunakan sebagai solusi atas fenomena-fenomena sosial yang sedang terjadi. Kebijakan yang ada tersebut dapat dirancang secara jelas, serta mudah dimengerti agar tidak menyebabkan munculnya miskomunikasi pada isi kebijakan tersebut yang berdampak pada terjadinya ketegangan antara masyarakat dengan pemerintah.

1.2 Rumusan Masalah

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2022 Tentang Provinsi Sumatera Barat dibuat adalah sebagai pengganti Undang-Undang Darurat Nomor 61 Tahun 1958 Tentang Penetapan Undang-Undang Swatantra Nomor 19 Tahun 1957 Tentang Pembentukan Daerah-Daerah Tingkat I Sumatera Barat, Jambi, dan Riau. Konfigurasi Provinsi Sumatera Barat berdasarkan Undang-Undang masih

¹⁴ Irfan, I. M. 2000. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara. Hlm. 37.

melaksanakan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah sebagai rujukan, yang pada hakikatnya sudah tidak sesuai dengan pergerakan dan perubahan hukum yang terjadi di tengah-tengah masyarakat.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2022 Tentang Sumatera Barat dan empat undang-undang tentang provinsi lainnya, yaitu Provinsi Riau, Provinsi Jambi, Provinsi Nusa Tenggara Barat, dan Provinsi Nusa Tenggara Timur adalah usul inisiatif DPR. Kelima undang-undang tentang provinsi tersebut disetujui oleh pemerintah, yakni Kementerian Dalam Negeri dan Presiden. Presiden Joko Widodo mengesahkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2022 Tentang Provinsi Sumatera Barat pada tanggal 25 Juli 2022.¹⁵

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2022 Tentang Provinsi Sumatera Barat pada Pasal 5 Huruf c menyatakan bahwa *“adat dan budaya Minangkabau berdasarkan pada nilai falsafah, adat basandi syara’, syara’ basandi kitabullah sesuai dengan aturan adat salingka nagari yang berlaku, serta kekayaan sejarah, bahasa, kesenian, desa adat/nagari, ritual, upacara adat, situs budaya, dan kearifan lokal yang menunjukkan karakter religius dan ketinggian adat istiadat masyarakat Sumatera Barat”*. Dalam pasal tersebut, masyarakat suku Mentawai tidak disebutkan, padahal secara karakteristik budaya, suku Mentawai berbeda dengan suku Minangkabau. Pada Pasal 3 hanya menyebutkan bahwa Kabupaten Kepulauan Mentawai merupakan bagian dari Provinsi Sumatera Barat.

¹⁵ Jokowi Teken UU Nomor 17/2022, Atur Falsafah Syariat Islam di Sumatera Barat, <https://nasional.kompas.com/read/2022/07/29/14480311/jokowi-teken-uu-nomor-17-2022-atur-falsafah-syariat-islam-di-sumatera-barat>, diakses pada 1 Mei 2024, pukul 12.49 WIB

Pembentukan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2022 Tentang Provinsi Sumatera Barat tersebut menyebabkan masyarakat suku Mentawai merasa tidak dianggap dan tidak diakui sebagai bagian dari masyarakat Sumatera Barat. Hal tersebut menimbulkan polemik dan menyebabkan munculnya miskomunikasi dalam lingkungan masyarakat, terkhusus masyarakat Sumatera Barat. Miskomunikasi tersebut terjadi sebab terdapat asumsi yang menganggap bahwa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2022 Tentang Provinsi Sumatera Barat tersebut hanya ditujukan untuk masyarakat Sumatera Barat yang beretnis Minangkabau saja.

Masyarakat suku Mentawai merasa bahwa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2022 Tentang Provinsi Sumatera Barat tersebut merupakan suatu bentuk diskriminasi terhadap mereka. Gubernur Sumatera Barat, Mahyeldi, mengatakan bahwa itu merupakan di luar wewenangnya dan masyarakat suku Mentawai harus menyatakan keberatannya langsung kepada DPR RI selaku pembuat kebijakan tersebut.¹⁶

Sikap kekecewaan yang diekspresikan masyarakat Kepulauan Mentawai ini menggambarkan ada persoalan yang belum tuntas dalam proses formulasi kebijakan terkait dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2022 Tentang Provinsi Sumatera Barat ini. Walaupun, di satu sisi, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2022 Tentang Provinsi Sumatera Barat tersebut dinyatakan dibuat melalui berbagai proses yang melibatkan para *stakeholders*, namun faktanya beberapa persoalan terkait dengan solusi atas pemecahan masalah publik, persoalan nilai-nilai dalam

¹⁶ *BBC News* Indonesia. Undang-Undang baru Sumatera Barat dan tuduhan diskriminasi 'yang menyakitkan' terhadap suku Mentawai. <https://www.bbc.com/indonesia/articles/cyx5kjre9dgo>. Diakses pada 15 Mei 2023, pukul 15.13 WIB

masyarakat Mentawai luput dari perhatian para pembuat kebijakan. Dalam konteks ini, yang seharusnya diperhatikan secara saksama oleh para *policy makers* adalah seluruh dampak yang dihasilkan dari langkah-langkah yang diambil, baik dampak positif maupun dampak negatif. Hal tersebut tidak terbatas pada golongan tertentu saja tetapi juga seluruh masyarakat. Oleh sebab itu, proses formulasi kebijakan memiliki tanggung jawab atas pelibatan aktor negara dan aktor non-negara, yakni kelompok kepentingan dan kelompok penekan, partai politik, media massa, dan warga negara sebagai individu.

Penelitian ini berasumsi bahwa pemerintah kurang melibatkan masyarakat sebagai aktor informal dalam penyusunan kebijakan. Dalam teorinya proses pembuatan kebijakan publik tidak hanya melibatkan aktor formal semata seperti pemerintah dan DPR, tetapi juga kelompok masyarakat sebagai tempat kebijakan tersebut diimplementasikan. Para pembuat kebijakan tersebut harus mampu mengikutsertakan masyarakat etnis Mentawai sebab mereka memiliki kesempatan yang sama dengan penduduk lainnya. DPR dan pemerintah sudah seharusnya mendiskusikan tentang realitas sosial yang terjadi di Sumatera Barat dengan mempertimbangkan pendapat perwakilan suku Mentawai. Apabila DPR dan pemerintah tidak melakukan hal tersebut maka DPR dan pemerintah dapat dikatakan melakukan diskriminasi terhadap etnis Mentawai.

Asumsi lainnya adalah DPR dan pemerintah selaku *policy makers* dapat dikatakan lalai karena tidak menghargai, menghormati, serta melindungi keberagaman kebudayaan di Sumatera Barat. Undang-Undang tersebut juga cenderung tidak memedulikan dan tidak menegaskan keberadaan masyarakat

hukum adat lainnya, seperti etnis Mentawai yang secara khusus memiliki karakteristik yang sangat berbeda dengan etnis Minangkabau yang merupakan mayoritas masyarakat Sumatera Barat. Hal itu disebabkan oleh tertutupnya proses formulasi kebijakan Undang-Undang Sumatera barat tersebut. Ketika Undang-Undang tersebut ditetapkan sebagai ketentuan hukum yang mengatur tentang Sumatera Barat itu, masyarakat merasa terkejut. Apabila pemerintah melakukan sosialisasi dan diskusi terhadap Rancangan Undang-Undang yang akan ditetapkan kepada masyarakat, khususnya masyarakat Sumatera Barat, maka akan memperoleh kritik dan saran.

Penelitian ini memfokuskan pada persoalan mendasar Bagaimanakah pemerintah bersama DPR memformulasikan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2022 Tentang Provinsi Sumatera Barat sehingga menimbulkan penolakan dari masyarakat Kepulauan Mentawai? Apakah proses dan tahapan pembuatan kebijakan publik tersebut dilakukan dengan baik oleh pemerintah dan DPR? Inilah yang akan dijelaskan dalam penelitian ini, khususnya di bagian berikut dalam skripsi ini.

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penulisan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menjelaskan proses tahapan-tahapan formulasi kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah bersama DPR Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2022 Tentang Provinsi Sumatera Barat serta pemaparan terkait dinamika yang ditimbulkan dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2022 Tentang Provinsi Sumatera Barat.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat secara akademis: Menambah ilmu pengetahuan melalui penelitian yang dilaksanakan sehingga dapat memperluas pengetahuan terutama dalam bidang Ilmu Politik. Sebagai bahan pemahaman dan pembelajaran bagi peneliti maupun pembaca untuk melakukan penelitian-penelitian secara mendalam terutama tentang analisis formulasi kebijakan.

2. Manfaat secara praktis: Menambah wawasan dan pengetahuan peneliti dalam bidang yang diteliti, sebagai suatu bahan referensi bagi para peneliti lainnya yang tertarik dengan objek kajian yang sama, serta menjadi referensi dan bahan masukan bagi instansi terkait untuk mengkaji bagaimana memformulasikan kebijakan publik untuk mencapai maksud dan tujuan tertentu sesuai dengan fenomena yang terjadi.

